

**DERECHOS HUMANOS  
DE LA INFANCIA  
Y ADOLESCENCIA:  
ADOLESCENTES  
INFRACTORES  
FRENTE A SANCIONES  
NO PRIVATIVAS  
DE LIBERTAD\***

\* Camila de la Maza



## **SÍNTESIS**

En el presente capítulo, abordamos los derechos humanos de la infancia y la adolescencia en el marco de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente, particularmente en lo referente a la ejecución de la sanción penal, cuando ésta es no privativa de libertad. Una adecuada implementación de sanciones no privativas de libertad, requiere de una respuesta intersectorial coordinada y eficaz, para aplicar en esta materia los estándares internacionales y las normas previstas tanto en la Convención Internacional de los Derechos del Niño como en los principios y recomendaciones formuladas por distintas entidades internacionales referidas a los derechos de niños, niñas y adolescentes.

*PALABRAS CLAVE: Adolescentes, Interés superior, Sanción penal, Libertad asistida especial.*



## INTRODUCCIÓN

El 8 de junio de 2007, luego de un largo debate parlamentario y un periodo de puesta en marcha, entró en vigencia la Ley 20.084, que creó un nuevo régimen de Responsabilidad Penal Adolescente. El objetivo de la ley fue establecer un régimen especial y diferenciado para adolescentes imputados, mayores de 14 y menores 18 años, de haber cometido un delito, “a través de sanciones adecuadas y proporcionales a los hechos y un amplio marco de políticas sociales que impida toda confusión entre protección de derechos y sanción de actos delictivos (...) [y permita] considerar al adolescente como un sujeto de derecho que debe ser protegido en su desarrollo e inserción social y lograr objetivos de prevención de delito”.<sup>1</sup>

Lo anterior supuso una reestructuración respecto de la actividad estatal hacia la protección de la infancia infractora. En el marco de la ejecución de las sanciones penales adolescentes, la nueva normativa de responsabilidad juvenil requería de una participación más activa, no solo del Servicio Nacional de Menores (en adelante, SENAME), sino también de otras áreas del Estado, como los Ministerios del Trabajo, Educación y Salud, particularmente del Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (en adelante, SENDA) y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (en adelante SENCE); entre otros servicios.

Para cumplir con aspectos fundamentales de un sistema de justicia juvenil que garantice y respete los derechos humanos de los y las adolescentes, es preciso poner atención en la prevención y en el fomento de la reinserción social, además del criterio retributivo de la sanción penal.

Los principales objetivos perseguidos por la Ley 20.084, fueron la responsabilización de la población juvenil infractora, su reinserción social y la prevención de la reincidencia.

1 Mensaje 68-347, 2 de agosto de 2002. En “Historia de la Ley”, [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl).

Para ello, la nueva legislación contempló una gama amplia de sanciones frente a la infracción de normas penales por parte de la población juvenil. Dichas sanciones, como revisaremos más adelante, pueden ser privativas o no privativas de libertad. Estas últimas pueden ir desde una amonestación verbal, una multa, la reparación del daño causado y la prestación de servicios en beneficio de la comunidad, hasta la libertad asistida o la libertad asistida especial.

A fin de visibilizar los problemas asociados a la implementación de esta nueva normativa, hemos abordado particularmente para este *Informe* los programas de libertad asistida especial, ya que corresponden a la pena más gravosa dentro de las sanciones no privativas de libertad previstas por la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente. Lo analizaremos en detalle en lo sucesivo.

El presente capítulo se estructuró sobre el análisis de la ejecución de la sanción penal en el régimen de libertad asistida especial, particularmente en la Región Metropolitana. Ello en atención a que es la Región más densa y poblada del país.

En el primer apartado, revisamos las obligaciones internacionales en relación a la población juvenil contraídas por Chile: principalmente, la Convención Internacional de los Derechos del Niño, en lo relativo a la regulación y el tratamiento de los/as adolescentes en materia penal. En la segunda parte indagamos sobre la fase de ejecución de las sanciones impuestas a adolescentes infractores/as de la ley penal, sobre todo en los regímenes de libertad asistida especial; para llegar finalmente a profundizar sobre la precariedad de la política pública que debiera articular y coordinar la respuesta estatal en esta materia.

## **1. OBLIGACIONES DEL ESTADO DE CHILE EN RELACION A LA JUSTICIA PENAL JUVENIL**

El Estado de Chile ratificó la Convención Internacional de los Derechos del Niño (en adelante, CDN) en 1990, adquiriendo una serie de obligaciones en materia de infancia y adolescencia con la comunidad internacional. La CDN, en su artículo 1, señala que se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años, por lo que el tratamiento relativo a los/as adolescentes se rige por las normas de ese tratado. El artículo 37 de la CDN establece, como estándar mínimo, que la privación de libertad de cualquier niño/a debe ser en conformidad a la ley y que solo se utilizará como medida de último recurso por el tiempo más breve posible. Así, compele a los Estados a establecer una regulación de los/as adolescentes infractores de ley que contemple otro tipo de medidas sancionatorias y a reservar la privación de libertad solo para los casos de mayor gravedad y necesidad.

En concordancia con ello, la Convención sostiene en su artículo 40.1 que “Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes a ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y en la que se tengan en cuenta la edad del niño y la importancia de promover la reintegración del niño y de que este asuma una función constructiva en la sociedad”.

Al respecto, la Observación General 10, de 2007, del Comité de los Derechos del Niño<sup>2</sup> señala que los principios básicos de una política general de menores son:

- Principio de no discriminación: garantizando la igualdad de trato de todos los niños que tengan conflicto con la justicia.
- Principio del interés superior del niño: teniendo como principal eje que las necesidades de niños/as y adolescentes son diferentes de las de los adultos y que, en ese sentido, por sobre la lógica represión/castigo de un hecho punible, en el caso de adolescentes debe primar la rehabilitación y la justicia reformativa.
- Respeto a la opinión del niño.
- Derecho a la vida, la supervivencia y la dignidad: en virtud de estos derechos fundamentales, la privación de libertad puede ser solo excepcional.

En atención a estos principios, se dictaron las Reglas Mínimas para la Administración de Justicia de Menores,<sup>3</sup> las cuales instan a los Estados Parte a establecer una edad mínima para que la población juvenil pueda ser sujeto de sanciones penales. En este contexto, el Estado chileno estableció como edad mínima de imputación penal de adolescentes los 14 años, modificando el régimen anterior, que sometía a los/as infractores/as a un examen de discernimiento desde los 16 años, que los/as igualaba a los adultos en su tratamiento penal, alejándose completamente del principio de la especialidad, el cual dice relación con que los Estados deben adecuar sus normas penales a las necesidades emocionales, educativas e intelectuales de los/as adolescentes en conflicto con la ley penal. Este principio se encuentra recogido en el artículo 40.3 de la CDN, que, además, señala que es una obligación para el Estado contar con leyes, procedimientos e instituciones especializadas para tratar a adolescentes que hayan infringido leyes penales.

2 Órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención de Derechos del Niño en los Estados Parte.

3 Conocidas también como “Reglas de Beijing”, adoptadas por la Asamblea General de la ONU en su resolución 40/33 del 28 de noviembre de 1985.

La entrada en vigencia de la Ley 20.084 incorpora los principios y normas establecidos por la CDN, por las Reglas de Beijing y por las observaciones formuladas por el Comité de los Derechos del Niño, particularmente la Observación 10 de 2007, ya mencionada.

En consecuencia, la legislación chilena provee una gama de sanciones como penas no privativas de libertad, lo cual es reconocido como algo muy positivo por los actores que intervienen en el proceso de responsabilidad penal adolescente que fueron entrevistados durante la preparación de este capítulo. Se considera un avance en materia de garantía y protección de los derechos fundamentales de los/as adolescentes.

En los hechos, las cifras dan cuenta que la mayor cantidad de condenas por infracción de normas penales es efectivamente a sanciones no privativas de libertad. Así, en 2010, el 90,3% de los/as adolescentes condenados por infracción a leyes penales lo fue a penas no privativas de libertad.<sup>4</sup> Cifra que no varía mayormente en 2011, cuando corresponde al 85,4%, y en 2012, cuando equivale al 87,2%.<sup>5</sup>

Sin embargo, el cumplimiento de las obligaciones suscritas internacionalmente por el Estado de Chile no se agota en la dictación de la norma que da a los/as adolescentes un tratamiento especial, que, si bien es un buen comienzo, está lejos de cumplir a cabalidad con el estándar fijado para los Estados parte.

La respuesta del Estado acorde a estándares de respeto y garantía de los derechos humanos, trasciende a una legislación especial que establezca una edad mínima para ser sujeto de sanción penal y establecer garantías procesales de debido proceso para investigar y sancionar a adolescentes en conflicto con la ley penal. Debe, además, combinar una serie de respuestas que prevean tanto la responsabilización de los/as adolescentes por los hechos cometidos como también la reinserción de ellos/as en la comunidad y prevenir su reincidencia.

En este sentido, la CIDH ha señalado respecto de las sanciones no privativas de libertad que estas “deben procurar facilitar la continuidad de la educación de los niños infractores, mantener y fortalecer las relaciones familiares apoyando a quienes están a su cuidado y conectar a los niños con los recursos comunitarios, para posibilitar su reintegración a la vida en comunidad.”<sup>6</sup>

Lo anterior requiere, no solo la articulación judicial de la respuesta estatal y una norma que regule presupuestos básicos acordes al debido proceso, sino, además, una coordinación entre los distintos servicios

4 Gonzalo Berríos, “Ley de Responsabilidad Penal Adolescente como sistema de justicia”, *Política Criminal*, Vol. 6, 11, 2011.

5 Estadísticas publicadas por SENAME en su sitio institucional, [www.sename.cl](http://www.sename.cl)

6 UNICEF y CIDH, Relatoría para los Derechos de la Niñez, Justicia Juvenil y Derechos Humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78, 13 de julio de 2011, párr.313.

y ministerios para poder cubrir efectivamente la demanda de intervención para el/la infractor/a. Esto es, que él o ella puedan contar con una red que les permita obtener herramientas efectivas para lograr su reinserción social y la prevención eficiente de la reincidencia.

En consecuencia, la obligación del Estado implica proveer una respuesta judicial y administrativa coordinada para atender al interés superior de los/as adolescentes en conflicto con la ley penal en función de su responsabilidad, reinserción y prevención de reincidencia.

## **2. LEY DE RESPONSABILIDAD PENAL ADOLESCENTE Y SANCIONES NO PRIVATIVAS DE LIBERTAD A LA LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DD.HH.**

La Ley 20.084 abarca a lo menos tres elementos claves para ajustar sus disposiciones a estándares de garantía y respeto de derechos fundamentales, según las normas y principios dispuestos en la CDN y en las Reglas de Beijing: el principio del interés superior del adolescente, el principio de especialidad y el principio de la excepcionalidad de la privación de libertad. Dichos principios serán analizados a continuación en su aplicación en los programas de libertad asistida, como la sanción no privativa de libertad más gravosa que contempla el sistema de justicia penal juvenil.

### **2.1. Principio del interés superior del adolescente**

Recogido en el artículo 2 de la ley, implica que todo el proceso y la intervención con el/la adolescente debe fundarse en el reconocimiento y el respeto de sus derechos. Asimismo, el artículo 14 de la ley indica que la libertad asistida especial consiste en “asegurarse la asistencia del adolescente a un programa intensivo de actividades socioeducativas y de reinserción social en el ámbito comunitario que permita la participación en el proceso de educación formal, la capacitación laboral, la posibilidad de acceder a programas de tratamiento y rehabilitación de drogas en centros previamente acreditados por los organismos competentes y el fortalecimiento del vínculo con su familia o adulto responsable”.

Sin embargo, delegados y coordinadores de Programas de Libertad Asistida Especial (en adelante, PLE) señalan que los planes de intervención aplicados a quienes son condenados a este tipo de programas, suelen estar alejados de las verdaderas necesidades de los/as adolescentes. Uno de ellos, en una entrevista sostenida para este *Informe*, afirmó que “son necesidades donde el punto de partida es el delito (...) no es un programa social, es un programa de reacción penal, donde dentro

de la sanción está el componente de intervención psicosocial”<sup>7</sup>

Todos los intervinientes entrevistados coinciden en que, si bien los PLE en su definición legal son programas intensivos de actividades socioeducativas y de reinserción social, en la práctica se reducen a que el/la adolescente concurra a la reunión con el/la delegado/a a firmar y no existen diferencias sustantivas y profundas entre la libertad asistida y la especial. Señalan que los planes de intervención suelen ser estandarizados y homogéneos, sin ahondar en las verdaderas necesidades e inquietudes del/la joven, lo que finalmente limita las posibilidades de una intervención exitosa. Una defensora de la Región Metropolitana refirió que “los planes de intervención son todos iguales y los profesionales a cargo no son los mejores. Muchas veces los jueces de garantía los retan porque no se saben expresar (...) simplemente se reducen a cumplir con lo formal: asistir a firmar y no cometer nuevos delitos”.<sup>8</sup>

## **2.2.Principio de especialidad**

Establecido en el artículo 29 de la Ley 20.084, también está recogido en la CDN en su artículo 40.3. La norma nacional prescribe que “los jueces de garantía, los jueces del tribunal de juicio oral en lo penal, así como los fiscales adjuntos y los defensores penales públicos que intervengan en las causas de adolescentes, deberán estar capacitados en los estudios e información criminológica vinculada a la ocurrencia de estas infracciones, en la Convención de los Derechos del Niño, en las características y especificidades de la etapa adolescente y en el sistema de ejecución de sanciones establecido en esta misma ley”.

Sin embargo, según las entrevistas sostenidas con distintos actores que intervienen en el sistema penal juvenil, esta capacitación y especialización es muy escasa. Una defensora de la Región Metropolitana, en una entrevista realizada para esta investigación, señaló: “en un comienzo había jueces que les daba derechamente lata tomar causas de adolescentes (...) la ley exige especialización y hay algunos[que] iban a especializarse obligados. Actualmente ha mejorado, pero en los controles de detención, sigue siendo un pool de jueces sin hacer ningún tipo de distinción entre sistema de adultos y RPA”.<sup>9</sup>

Asimismo, desde el SENAME sostienen que la especialización ha sido progresiva, pero que aún sigue siendo insuficiente para cumplir a cabalidad con la obligación prescrita en la CDN y en la misma Ley 20.084.<sup>10</sup>

7 Entrevista personal con Coordinador de proyecto de Justicia Juvenil, 19 de febrero de 2013.

8 Entrevista personal con Defensora Juvenil, Región Metropolitana, 4 de marzo de 2013.

9 Entrevista personal con Defensora Juvenil Región Metropolitana centro norte, 7 de marzo de 2013.

10 Entrevista personal sostenida con un funcionario del SENAME perteneciente al departamento de justicia juvenil, 6 de junio de 2013.

Lo anterior tiene directa relación con los recursos económicos destinados a los programas a cargo de la ejecución de la sanción en el medio libre, particularmente, los programas de libertad asistida especial. La asignación de fondos sigue siendo baja y, aunque haya aumentado significativamente en el tiempo –pasando de \$155.534.387 en 2007 a \$2.500.570.946 en 2012–,<sup>11</sup> no contempla entre sus partidas la capacitación de los intervinientes.

Cabe señalar que la ejecución de los PLE se realiza a través de organismos cooperadores que, en virtud de la Ley 20.032, reciben fondos desde el SENAME para llevar a cabo la intervención con los/as infractores/as condenados/as. Por lo tanto, se hace una transferencia de recursos y son agentes privados quienes asignan dichos recursos a las distintas necesidades del programa.

Lo anterior dificulta tener profesionales suficientemente capacitados. Se trata de programas muy demandantes que no son bien remunerados, lo que se traduce en una alta rotación del personal<sup>12</sup> y ello no facilita que el personal se especialice y se mantenga. Según datos entregados por el SENAME, en promedio el Estado gasta alrededor de \$150.000 (alrededor de US\$300)<sup>13</sup> por infractor/a, lo que sin duda no es suficiente para cubrir todo lo necesario para reinserción y prevención del o la joven condenado/a por infracción a normas penales.

Dicha carencia de recursos para la capacitación y mantención de los equipos que intervienen con los condenados/as también es referido por los agentes colaboradores, que señalan que muchas veces el éxito de sus planes de intervención y la capacitación profesional pasa por la “buena voluntad” de los profesionales, más que por un compromiso institucional y del Estado de mejorar la intervención y cumplir los objetivos señalados en la Ley 20.084.<sup>14</sup>

La implementación de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente no ha traído aparejado un plan de capacitación para los actores que intervienen y ello ha tenido como consecuencia que el principio de especialidad no haya podido ser cumplido en profundidad ni en la aplicación de la sanción, esto es, en la especialización que requieren jueces, fiscales y defensores, ni en la ejecución de los programas de libertad asistida especial.

11 Este monto, corresponde al presupuesto destinado a los programas que intervienen en la Región Metropolitana. Información obtenida a través de solicitud formulada el 22 de abril de 2013 a la dirección nacional del Servicio Nacional de Menores.

12 Ello fue referido en la entrevista sostenida con una delegada de la Región Metropolitana y con un funcionario de SENAME; ambos entrevistados con ocasión de este Informe; 19 de febrero y 6 de junio de 2013, respectivamente.

13 Entrevista personal a funcionario del SENAME perteneciente al departamento de justicia juvenil, 4 de junio de 2013.

14 Entrevista personal a una delegada perteneciente a un organismo colaborador del SENAME a cargo de la ejecución de programas de libertad asistida especial en la Región Metropolitana zona norte, 19 de marzo de 2013.

### **2.3.Principio de excepcionalidad de la privación de libertad**

La CDN establece que todo sistema de justicia juvenil debe establecer la privación de libertad de los niños como una medida excepcionalísima. En el mismo sentido, la CIDH ha reiterado que las penas no privativas de libertad son parte esencial de un sistema de justicia juvenil acorde con los principios y obligaciones establecidas en el derecho internacional de los derechos humanos.<sup>15</sup>

En ese marco, el Párrafo Segundo de la Ley 20.084, contempla una serie de sanciones no privativas de libertad, entre las cuales se encuentra la libertad asistida especial. Sin perjuicio de que se trata de una adecuada aplicación de la normativa internacional, la ejecución de este tipo de sanciones requiere necesariamente de una política pública que articule la respuesta estatal, lo que, según información revelada por los intervinientes en esta fase del proceso de responsabilidad penal y datos recogidos de las distintas instituciones que participan, no se produce de manera óptima, como revisaremos en la sección siguiente.

A la luz del análisis de estos tres principios, es posible concluir que las dificultades para ajustar el sistema de responsabilidad penal juvenil a estándares internacionales de respeto y garantía de los derechos fundamentales radican principalmente en la fase de ejecución, lo que repercutiría en que los objetivos de reinserción social y prevención de reincidencia se cumplan solo de manera parcial. Sin perjuicio de ello, es pertinente indicar que resulta muy complejo medir con certeza el índice de reincidencia, toda vez que el sistema estadístico de SENAME registra “reingresos” que no necesariamente tienen que ver con la comisión de nuevos delitos, sino más bien, con ingresar de nuevo a la red SENAME. Lo cual, puede deberse a otras causales, como por ejemplo, quebrantamiento, que consiste en que el o la adolescente no cumpla con la sanción impuesta.

Una posible explicación de los reingresos se produciría porque la respuesta de los agentes llamados a intervenir es generalmente homogénea y estandarizada,<sup>16</sup> sin mayores matices sobre las verdaderas necesidades del adolescente en conflicto con la ley penal ni con el fin que debe cumplir la pena impuesta al/la joven infractor/a.

Es preciso señalar que muchas veces existe una contraposición entre el objetivo perseguido por la defensa de los/as infractores/as y la dupla psicosocial que interviene con ellos/as. Dicho “conflicto” fue develado tanto por defensores como por delegados. Es muy habitual que el enfoque dado por la dupla apunte a que, a partir de la sanción, se logre dar cobertura de derechos fundamentales como la salud o edu-

15 UNICEF y CIDH, Justicia Juvenil y Derechos Humanos en las Américas, op. cit., p. 26.

16 Dicha afirmación fue realizada por una delegada, quien refirió que la premura por cumplir con las exigencias formales impuestas por el sistema conduce a formular planes de intervención estandarizados que no dicen relación con las necesidades actuales del o la infractor/a.

cación, que de otro modo no podrían ser cubiertos. Ello colisiona con los objetivos perseguidos por la defensa penal juvenil, que no pretende imponer la sanción más gravosa de las penas no privativas de libertad, cuando la gravedad del delito no lo amerita o bien cuando no es posible establecer más allá de toda duda razonable la responsabilidad del adolescente en los hechos imputados. En ese sentido, una defensora de la Región Metropolitana centro norte refirió: “muchas veces decimos que un joven tiene que cometer delitos para acceder a un tratamiento de drogas, pero yo no estoy de acuerdo con eso. Muchos tienen una visión bien tutelar, menos nosotros. Si viene acá un chico que vive debajo de un puente, entonces me piden que lo metamos preso para que tenga para comer, esa vendría siendo la respuesta del Estado: meterlo preso. Pero bueno, que el Estado no tenga políticas públicas para esas materias (...) no puede recaer la solución en la sanción penal. Entonces cuando nos oponemos nos miran horrorizados, a mí en audiencias me han dicho que la defensora quiere que el niño se muera...”<sup>17</sup>

Los actores que intervienen en el proceso de justicia juvenil, tanto en el proceso judicial como en la ejecución de la sanción, coinciden en que hay una falencia del rol protector del Estado, que aparentemente solo estaría interviniendo cuando hay delito, y no ante la desprotección de niños y niñas, que carecen de una acción efectiva para obtener cobertura en el ejercicio de sus derechos fundamentales.

Lo anterior tiene directa relación con la carencia de una política pública que articule adecuadamente la protección de los derechos de la infancia y la adolescencia con la respuesta estatal frente a la infracción de leyes penales.

### **3. POLÍTICA PÚBLICA INTERSECTORIAL EN LA ATENCIÓN DE ADOLESCENTES CONDENADOS A SANCIONES NO PRIVATIVAS DE LIBERTAD**

Como hemos señalado, parte importante de una correcta ejecución de la sanción penal impuesta a adolescentes infractores/as en el régimen de PLE dice relación con una adecuada coordinación intersectorial y una política pública que aborde esta situación de manera integral.

Según datos entregados por el SENAME, se aplica un régimen de libertad asistida especial a un 30% de los/as adolescentes infractores/as condenados/as a penas no privativas de libertad.<sup>18</sup> La ejecución de dicha sanción, como indica la ley, requiere que el/la infractor/a sea incorporada/o a un proceso de reinserción social, el cual requiere de los siguientes presupuestos como punto de partida:

<sup>17</sup> Entrevista realizada el 7 de marzo de 2013.

<sup>18</sup> Información obtenida en el sitio institucional de SENAME: [www.sename.cl](http://www.sename.cl)

- Reescolarización si procediere.
- Capacitación laboral.
- Rehabilitación de drogas y, por consiguiente, asistencia en materia de salud mental.
- Restablecimiento de sus vínculos comunitarios.

En este escenario, es preciso—a lo menos—la participación de las carteras de Salud, Educación y Trabajo.

En ese marco, para poder realizar un análisis del estado de cumplimiento de lo prescrito por la normativa de responsabilidad penal adolescente, y en particular del régimen de libertad asistida especial, se solicitó—a través de la Ley 20.285 sobre transparencia y acceso a la información pública—al Ministerio de Educación, al Ministerio de Salud, al Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol y al Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, información sobre sus programas especiales para atender a adolescentes condenados a este tipo de penas, para poder evaluar la política pública intersectorial que articula la respuesta estatal una vez que se ha impuesto un castigo. De ese modo se obtuvieron los resultados que siguen.

### **3.1. Ministerio de Educación**

Bajo la solicitud AJ-001W1512892, de fecha 4 de abril de 2013, el Ministerio fue consultado sobre la existencia y la cantidad de programas especiales para reescolarización de adolescentes condenados a programas de libertad asistida especial y el número de adolescentes que ingresan y egresan al año, desagregados por edad, sexo, situación socioeconómica y nivel de escolaridad. Con fecha 22 de abril de 2013, el Ministerio respondió en un documento Word muy breve lo siguiente:

Existen diversos programas y políticas del Estado destinadas a atender a niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad y exclusión social, los cuales, dependiendo de su focalización, pueden trabajar con menores infractores de ley en temas de reescolarización. Uno de estos programas es el de Reinserción y retención escolar de la Coordinación Nacional de Normalización de Estudios del Mineduc, el cual tiene como objetivo: desarrollar estrategias de intervención socio educativas para la población infanto-juvenil en situación de exclusión y vulnerabilidad social, en todo el territorio nacional, a través del apoyo y financiación a instituciones públicas y/o privadas que cuenten con experiencia en atención psicosocial y educativa, con el fin de motivar, preparar y orientar a sus beneficiarios hacia la continuidad de

su trayectoria educativa, que les habiliten para el logro de los 12 años de escolaridad obligatoria.

Este programa, dado su criterio de focalización de los destinatarios trabaja con menores condenados a programas de libertad asistida especial.

Esta respuesta no contenía información pormenorizada sobre el territorio en el cual dichos programas se ejecutan, ni sobre la cantidad de los mismos. Asimismo, frente a la petición de datos estadísticos desagregados por sexo, edad, nivel socioeconómico y escolaridad, se nos indicó que dichas cifras no existen y solo se informó el número de beneficiarios, como se puede observar en la Tabla 1, sin distinguir entre qué número de esos usuarios corresponde a jóvenes condenados/as a una sanción no privativa de libertad, como un PLE, y cuántos corresponden a usuarios únicamente “en situación de exclusión y vulnerabilidad social”.

**Cuadro 1**

Año	Usuarios
2007	1.390
2008	1.127
2009	935
2010	950
2011	90
2012	1605
2013	2574

*Fuente: Mineduc*

La información otorgada por el Ministerio mediante correo electrónico, a través de la coordinación de apoyo web, no fue suficiente para contrastar los dichos de delegados y coordinadores, quienes señalaron que no hay un respaldo institucional para reescolarizar a los jóvenes condenados por infracción a leyes penales. Una de las entrevistadas con ocasión de este *Informe* sostuvo que “frente a la conducta disruptiva de un joven infractor es muy difícil que un director de colegio quiera aceptarlo. Es más, la gran mayoría de las veces, han sido expulsados de los mismos colegios donde hay que solicitar su reincorporación y ellos simplemente se niegan. Y ahí no tenemos mucho que hacer porque las corporaciones municipales no intervienen a favor de un chi-

quillo con compromiso delictual”.<sup>19</sup>

Llama la atención la precaria respuesta del Mineduc sobre este punto, ya que la reescolarización de los/as adolescentes que han entrado en conflicto con la ley penal es un elemento fundamental para la prevención y el restablecimiento de los lazos comunitarios, lo cual es una recomendación tanto de la CIDH como del Comité de los Derechos del Niño.<sup>20</sup>

### **3.2. Ministerio de Salud**

La consulta particular formulada al Ministerio pidió informar sobre la existencia de programas especiales para adolescentes infractores/as condenados/as a programas de libertad asistida especial y sobre sus ejes programáticos cuando se trata de jóvenes que padecen de problemas de salud mental, particularmente para la Región Metropolitana. El 4 de abril de 2013 se requirió tal información a través de su página web sobre transparencia pasiva.

El Minsal informó en la solicitud de respuesta 1229452, emitida con fecha 29 de abril de 2013, que se ha desarrollado un proyecto colaborativo con SENAME, SENDA y Gendarmería a través del cual se implementan planes de tratamiento en el sistema público y privado, donde los jóvenes pueden ser atendidos de forma gratuita. A estos pueden acceder aquellos condenados a planes de libertad asistida común o especial, según la evaluación realizada por el juez o por el equipo de SENAME que administra la sanción, a través del plan de intervención individual. Ello debe contar con la voluntad del o la joven para su incorporación.

Se informó, además, que en la Región Metropolitana cuentan con los siguientes programas:

- Programa de atención para adolescentes infractores ÁGORA, Quilicura.
- Hospital psiquiátrico Horwitz.
- Programa de atención de infractores ÁGORA, Colina.
- Programa de tratamiento residencial femenino.
- Programa de atención de infractores ÁGORA La Reina.
- Cosam Ñuñoa.
- Programa adolescentes mujeres infractoras de ley.

No señalaron el número de camas disponibles para jóvenes infractores/as, un dato muy relevante de conocer porque, frente a la situación

19 Entrevista personal sostenida con una delegada, 19 de marzo de 2013.

20 UNICEF y CIDH, Justicia Juvenil y Derechos Humanos en las Américas, op. cit.

de consumo problemático de drogas y estupefacientes que mucha población juvenil infractora posee, la red asistencial especialmente para desintoxicación es fundamental. Tampoco profundizaron sobre sus ejes programáticos y objetivos perseguidos en la intervención, ni se refirieron al número de jóvenes atendidos.

La falta de información dificulta hacer un análisis detallado sobre la articulación intersectorial. Sin embargo, es posible observar que el trabajo coordinado entre los distintos intervinientes del proceso de ejecución es bastante escaso.

### **3.3. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)**

Mediante la petición OL-81827-L7B5S8, formulada al servicio con fecha 3 de abril de 2013, se solicitó que indicaran si existían programas para adolescentes infractores condenados a libertad especial asistida, en cuyo plan de intervención—que debe ser aprobado por el respectivo tribunal de garantía—se incluya la capacitación laboral. Se requirió informar quién los ejecuta y cuántos adolescentes ingresan y egresan al año, desagregados por sexo, edad, nivel de escolarización y situación socioeconómica.

El servicio señaló que no contaba con dicha información y que el órgano que debía responder nuestra solicitud era el SENAME. Al cierre de esta edición, no habíamos recibido la información solicitada.<sup>21</sup>

### **3.4. Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA)**

Nuestra solicitud de información ABo92W00054 ingresó al Servicio mediante el sitio web de SENDA, en su link de transparencia pasiva, con fecha 4 de abril de 2013. La información se entregó mediante el oficio 945 del 2 de mayo de 2013. Aunque fue la respuesta más completa que recibimos por parte de las distintas entidades públicas, aun resulta insuficiente para conocer en detalle el funcionamiento del sistema en la fase de ejecución de la sanción penal.

En relación a la cantidad de programas disponibles para jóvenes infractores, los datos aportados coincidieron con los entregados por el Minsal, sin aportar nuevos programas ni localidades.

Se consultó sobre los ejes de los programas de libertad asistida especial. Al respecto refirió:

<sup>21</sup> Cabe indicar que la información que se requirió directamente a SENAME a través de una carta dirigida al Director Nacional, fue entregada con prontitud y respondió íntegramente a nuestro requerimiento.

Los principios orientadores corresponden a la integralidad de la intervención, la atención personalizada, la flexibilidad de la atención, la consideración de las variables evolutivas del desarrollo, la promoción del desarrollo y la resiliencia, la responsabilización frente al delito, la reparación de derechos, el trabajo en red, el acompañamiento terapéutico y la continuidad terapéutica.

A su vez, se nos informó que los casos tratados durante el año 2010 fueron 1.054 y, en el año 2011 se trataron 1001 casos.

Sin embargo, cuando esta cifra se entrega desagregada por sexo, el total de jóvenes atendidos/as aumenta a 1.818 en 2010 y 1.502 en 2011; lo que no se condice con los datos entregados por el SENAME, que en 2011 registra 1.415 adolescentes condenados a PLE.

Esta disonancia en las cifras podría interpretarse como un síntoma de una política pública intersectorial prácticamente inexistente, siendo reconocido por todos los actores que la coordinación entre los distintos servicios llamados a intervenir en la ejecución de la sanción penal es nula. Esa parece ser la razón de que las cifras entregadas por un servicio y otro no coincidan, lo que da cuenta de una dificultad mucho mayor y que impacta en la calidad de la intervención que se realiza con adolescentes infractores/as.

A mayor abundamiento, no es posible realizar cruces entre la información recogida, ya que no se encontraron variables comunes para el acopio de datos y cifras, ni enfoques unificados en la intervención que cada cartera hace en el trabajo con el/la adolescente.

#### **4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Según lo expuesto en estas páginas, es posible concluir que la dictación de la Ley 20.084 sin duda fue un avance, principalmente porque creó un régimen diferenciado de tratamiento penal entre jóvenes y adultos, y fijó además una edad mínima para ser responsable de infracciones penales, abandonando así un sistema tutelar que, una vez aplicado el examen de discernimiento, trataba de manera análoga a adolescentes y adultos. De este modo, incorpora al sistema de justicia penal juvenil principios fundantes del derecho internacional de los derechos humanos en materia de infancia y adolescencia, como son el interés superior del adolescente, el principio de especialidad y de excepcionalidad de la privación de libertad, los cuales han sido expresamente reconocidos en la CDN y en las Reglas de Beijing.

También ha sido un avance la variación de las sanciones dispuestas y la amplia gama de estas, las cuales han efectivamente reservado la privación de libertad como una medida excepcionalísima. Lo anterior

se condice con los datos recogidos, ya que hay una utilización restrictiva de las penas privativas de libertad, toda vez que alrededor del 90% de las condenas es a regímenes no privativos.

Sin perjuicio de lo anterior, observamos falencias importantes tanto en el desarrollo del proceso que lleva a la condena del/la adolescente como en la fase de ejecución de la pena una vez que se ha determinado la culpabilidad y responsabilidad del/la joven.

Un déficit relevante que atraviesa tanto el proceso penal como la ejecución, pasa por la capacitación y especialización de jueces, defensores y fiscales; y por cierto, por la del personal que interviene en la ejecución de la sanción y de quienes debiesen coordinar el accionar de todos los intervinientes. Todos los entrevistados coincidieron en este punto, así como también señalan que hay una carencia total de articulación entre todos los órganos del Estado llamados a participar en el proceso de sancionar y ejecutar la pena respecto de jóvenes infractores/as condenados/as en la gran mayoría de las sanciones no privativas de libertad y, en particular, a los programas de libertad asistida especial.

Lo anterior sugiere que hay una parte del sistema que no funciona adecuadamente. Es posible concluir esto a partir de las entrevistas. Así también lo señala el fiscal nacional Sabas Chahuán en su cuenta anual de 2013 respecto de la gestión del Ministerio Público: “observamos una fuerte frustración social que se asocia frecuentemente a la incapacidad de los instrumentos legales para frenar o interrumpir el inicio o la continuación de actividades delictivas de jóvenes que presentan altos grados de desprotección social”.<sup>22</sup>

Ello dice relación con que la falta de una adecuada coordinación intersectorial, también estaría afectando la efectividad de las sanciones impuestas y especialmente al cumplimiento de sus primordiales objetivos: promover la reinserción y prevenir la reincidencia, dando un tratamiento al/la infractor/a de sujeto de derechos, lo que es fundamental para su responsabilización y compromiso. Una de las defensoras entrevistadas para este *Informe* señaló que, en muchos casos, la sanción penal viene a ser el mecanismo a través del cual se estarían cubriendo derechos fundamentales que de otro modo están desprovistos, lo que sin duda desnaturaliza el objetivo de la sanción.

Otra falencia observada es la falta de estadísticas y mediciones comunes entre los distintos órganos llamados a intervenir en la fase de ejecución, lo que no permite saber con certeza el efectivo cumplimiento de los fines perseguidos por la Ley 20.084 y, en definitiva, conocer el verdadero estado de desarrollo del sistema de justicia penal juvenil en términos de su ajuste a los estándares internacionales de

22 Cuenta anual realizada por el Fiscal Nacional, 18 de abril de 2013.

protección y garantía de derechos fundamentales cuando se trata de jóvenes infractores/as.

En atención a lo anterior, se realizan las siguientes recomendaciones:

1. La dictación de una ley integral de protección de derechos de la infancia, la cual es fundamental para que pueda actuar antes que la ley penal y realmente constituya al Estado en un ente protector de derechos fundamentales y no solo castigador frente a la infracción de normas penales.<sup>23</sup>
2. Proveer de una política pública que coordine y articule el accionar intersectorial y que se unifiquen a través de ella los criterios y los énfasis con que cada cartera actúa en la ejecución de la sanción penal. La ausencia de esta provoca que las funciones desempeñadas por cada órgano se dupliquen o bien que haya una total desconexión entre las tareas desarrolladas por los diferentes actores, lo que trae como resultado una intervención completamente insuficiente para cumplir los ambiciosos objetivos planteados en principio por la Ley 20.084.

En tal sentido, los anuncios sobre las nuevas reformas a la Ley 20.084, solo se justifican en la medida que la problemática de la ejecución sea abordada de manera adecuada, destinando más recursos a ella, tanto económicos como humanos, a fin de que el Estado aporte un verdadero respaldo institucional en la intervención desarrollada con jóvenes infractores/as de la ley penal.

23 Dicho proyecto de ley fue presentado en mayo de 2013 y se encuentra en primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados, con urgencia simple, Boletín 8911-18.